CONFÉRENCE
NATIONALE DU LOISIR

Le cadre d'intervention du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche

Québec

86-1316/

LE CADRE D'INTERVENTION DU MINISTÈRE DU LOISIR, DE LA CHASSE ET DE LA PÊCHE

Dépôt légal
3e trimestre 1985
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-12175-9

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

Préambule 1

1. Le cadre d'intervention du Ministère: reflet de la politique gouvernementale sur le loisir et de son intervention en matière de faune 3

2. Les fondements du cadre d'intervention du Ministère 4

2.1 Les options fondamentales qui balisent la mission loisir 4

2.2 Les options fondamentales qui balisent la mission faune 7

3. Un Ministère: deux champs d'intervention s'enrichissant mutuellement 10

PAGE

4. Les quatre grandes préoccupations du Ministère et les éléments qui balisent son cadre d'intervention et ses actions 11

4.1 La définition et l'application d'une politique d'ensemble 12

4.2 La démocratisation de l'accès au loisir 14

4.3 La poursuite des objectifs nationaux 17

4.4 La coordination des divers intervenants 19

Conclusion 22

PRÉAMBULE

Si le loisir relié à l'utilisation du "temps libre" par les citoyennes et les citoyens est à la fois détente, lieu de liberté, créativité, formation permanente et pôle de développement tant culturel que social et économique, il peut aussi être perçu comme un droit humain dont la reconnaissance formelle est toutefois liée à l'évolution de l'échelle des valeurs d'une société. Il appartient à l'État de voir à ce que soient réunies les meilleures conditions pour que chacun puisse exercer un libre choix qui corresponde à ses aspirations.

La ressource faunique a été perçue dans le temps de façon différente, suivant notamment les transformations des valeurs sociales. Toutefois, la faune est depuis le XIIIe siècle reconnue en droit comme bien collectif. Aussi revient-il à l'État, responsable du bien-être de la collectivité, d'assurer la conservation et la protection de cette ressource et de ses habitats.

Le cadre d'intervention du ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche traduit le souci gouvernemental de voir assumer pleinement ces responsabilités étatiques d'une façon harmonieuse en favorisant les interactions dynamiques entre ces préoccupations jugées voisines quand on tient compte des aspirations actuelles des Québécoises et des Québécois.

1. LE CADRE D'INTERVENTION DU MINISTÈRE: REFLET DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE SUR LE LOISIR ET DE SON INTERVENTION EN MATIÈRE DE FAUNE

Prenant en considération l'ensemble des orientations politiques et sociales qui caractérisent le type de société que le Québec s'est donné et s'appuyant sur une solide expérience des multiples intervenants oeuvrant dans le domaine du loisir, le gouvernement du Québec, après une vaste consultation populaire, publia en 1979 sa politique gouvernementale sur le loisir. Cette politique, par ses options, ses principes et ses orientations, inscrit le loisir au centre du concept "QUALITÉ DE VIE" promu par le Gouvernement. Le citoyen devient donc centre et priorité des actions du Ministère.

Ce concept "QUALITÉ DE VIE", de façon distincte et complémentaire, se retrouve aussi dans l'autre mission du Ministère, à savoir la faune. Comme le patrimoine faunique est une richesse collective, le Ministère reconnaît à tous les citoyens l'accessibilité à cette ressource et considère du fait même que chacun est aussi concerné tant par son développement que par sa conservation et qu'il doit en faire une importante préoccupation.

2. LES FONDEMENTS DU CADRE D'INTERVENTION DU MINISTÈRE

Les fondements du cadre d'intervention du Ministère émergent, d'une part, de la politique gouvernementale sur le loisir et, d'autre part, de la mission sociale, culturelle et économique qui lui a été confiée par le Gouvernement à l'égard du patrimoine faunique.

2.1 Les options fondamentales qui balisent la mission loisir

- Le citoyen, centre et priorité de la politique du loisir.

  "Axer une politique du loisir sur les citoyens, c'est... déployer les moyens qui permettront aux individus et aux groupes d'assumer eux-mêmes le développement de leurs expériences de loisirs."

  "Il faut également s'assurer que les personnes et les groupes puissent agir sur le développement de leur loisir en contribuant à l'élaboration et à la réalisation d'expériences et de pratiques qui correspondent le mieux possible à leurs aspirations."

Enfin, "faire des citoyens le centre et la priorité d'une politique du loisir, c'est aussi s'engager à reconnaître et à promouvoir le droit au loisir pour tous..."

- La municipalité, maître d'oeuvre du développement du loisir au niveau local.

"C'est au palier local que se vit d'abord la réalité du loisir et que se situent les premiers enjeux de son développement et de sa prise en charge par les citoyens."

"Aussi, la seule voie de cohérence qui s'offre à une conception du loisir centrée sur la liberté et la responsabilité des citoyens consiste à privilégier les milieux de vie et les communautés naturelles. Une politique du loisir axée sur l'épanouissement de la personne et des milieux de vie ne peut que consacrer le rôle moteur essentiel de la municipalité, l'instance démocratique de décision la plus proche des citoyens et des communautés d'appartenance."

"Telle est même, au plan proprement organisationnel, la plus fondamentale des options de la politique proposée."

- L'État, gardien et promoteur des intérêts collectifs.

  "La définition de ce rôle découle directement des deux premières options: la promotion de l'autodétermination et de la responsabilité des citoyens et la reconnaissance d'un mandat municipal prioritaire en matière de loisirs."

  Aussi, pour réaliser cette option fondamentale, l'État doit-il "associer l'ensemble des acteurs sociaux à la définition, à l'orientation et à la réalisation du développement du loisir", et également "d'en assurer la mise en oeuvre et la constante réévaluation." De plus, l'État doit s'assurer d'une répartition équitable des ressources "qui tienne compte des particularités et des caractéristiques de chaque milieu", voir à la poursuite de certains objectifs nationaux "dans les domaines d'intérêt général qui débordent le champ d'action des pouvoirs locaux...", et assurer la coordination et "l'articulation la plus rationnelle possible des multiples interventions dont le monde du loisir est le théâtre."

- Les organismes régionaux et nationaux: partenaires des municipalités et de l'État.

  "L'esprit des options de base précédemment définies comporte des exigences assez nettes quant à l'orientation de l'action de ces or-

ganismes de loisir. L'autodétermination des citoyens, le mandat prioritaire des municipalités, la mission de l'État par rapport au bien commun: voilà autant de principes majeurs qui nous amènent à considérer ces organismes comme des partenaires des municipalités et de l'État au service des citoyens et de groupes de citoyens responsables de leur propre loisir."

2.2 Les options fondamentales qui balisent la mission faune

- La faune, une ressource collective à la disposition du citoyen.

  Les Québécois attachent une grande importance à la "QUALITÉ DE VIE". Dès lors, l'environnement revêt une importance accrue d'où leurs exigences toujours plus nombreuses à l'égard de leur patrimoine faunique.

  Les citoyens aspirent à des formes diversifiées d'activités reliées à la ressource faunique et ce, avec ou sans prélèvement. Cette ressource étant un bien collectif, il incombe à chaque citoyen une part de responsabilité dans sa conservation et dans sa mise en valeur. Conséquemment, chaque citoyen doit contribuer par son comportement à sa sauvegarde.

Par ailleurs, chaque citoyen, s'il le veut, peut s'inscrire à l'intérieur des objectifs collectifs qui sont, d'une part, de répondre de façon adéquate aux besoins diversifiés de la population actuelle et, d'autre part, de transmettre un patrimoine intact aux générations futures par sa participation au développement de programmes de protection et à la mise en oeuvre de mesures qui en découlent.

- L'État, gardien et promoteur de la ressource collective que constitue la faune.

  Mandaté par le législateur comme gardien et promoteur d'une ressource collective, le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche est le premier responsable de la faune.

  En effet, même si l'utilisation de la faune constitue un droit dont bénéficie chaque citoyen qui le souhaite, elle doit être soumise à certaines règles qui visent à assurer une répartition équitable entre les diverses formes d'utilisation et les divers types d'utilisateurs à l'intérieur des balises dictées par les principes de conservation.

  Ce bien collectif nécessite donc de la part de l'État des mesures destinées à assurer le maintien et le renouvellement de cette ressource. C'est ainsi que le Ministère oriente ses efforts en vue de la perpétuation des

espèces et de l'amélioration de leurs habitats, qu'il cherche à préciser le cadre législatif et les règles propres à leur protection et à leur utilisation, qu'il développe son expertise et enrichit ses connaissances. C'est dans cette perspective qu'il préserve, tant pour les générations présentes que futures, les éléments importants du patrimoine faunique.

Parmi les mesures qu'il préconise, le Ministère informe les citoyens de l'état de leur patrimoine faunique et des programmes d'intervention qu'il veut mettre en place. Il souhaite aussi les associer au développement et aux stratégies de mise en valeur et de conservation.

Tout en assurant la sauvegarde du patrimoine faunique québécois, cette mission faune contribue à la mission loisir. En plus des fonctions de protection, d'aménagement, d'exploitation et de recherche, le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche travaille à la mise en valeur des ressources fauniques, particulièrement celles liées à des fins récréatives avec ou sans prélèvement.

3. UN MINISTÈRE: DEUX CHAMPS D'INTERVENTION S'ENRICHISSANT MUTUELLEMENT

Pour s'assurer de la mise en oeuvre de la politique du loisir et de son évolution constante, le gouvernement du Québec créait en 1979 un Ministère. Il joignait le Haut-commissariat à la jeunesse, aux loisirs et aux sports avec la Direction générale de la faune et la Direction générale des parcs et du plein air du ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche. La création d'un ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche dotait, dès lors, le Québec du levier nécessaire pour avoir un impact optimal sur le développement du loisir.

En effet, les efforts déployés notamment par le secteur faunique pour rendre consciente la population du Québec à la fois de la richesse de son patrimoine faunique et de l'impératif de la prise de possession de cette ressource collective, jointe à la dimension récréative traditionnelle, conféraient à ce nouveau Ministère une dimension jamais explorée jusque-là.

Le Ministère devenait ainsi mandaté pour assumer la mise en oeuvre et l'évaluation constante d'une politique du loisir pour tous en prenant notamment en considération le loisir des trois cent mille chasseurs et neuf cent mille pêcheurs. En conséquence, le Ministère devenait aussi tout désigné pour veiller à la préservation des territoires naturels du Québec aux moyens de parcs, de réserves fauniques et plus tard de refuges.

Il était en conséquence équipé pour inscrire les dimensions sociales, culturelles et économiques à l'intérieur des politiques de loisir, autant en matière de loisir touristique, de développement de la culture populaire et d'accroissement de la condition physique des Québécois que de développement global du ski alpin, du nautisme, de la protection et de la mise en valeur de notre patrimoine faunique et de nos territoires naturels représentatifs.

En somme, le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche assume pleinement la responsabilité qui lui a été dévolue par l'État en assurant le développement et la répartition équitable des ressources sur le territoire québécois, le développement et la mise en valeur de politiques et de programmes sectoriels, la concertation et la coordination de tous les intervenants du monde du loisir ainsi que du secteur faunique, en fonction d'objectifs de développement communs ou convergents.

4. LES QUATRE GRANDES PRÉOCCUPATIONS DU MINISTÈRE ET LES ÉLÉMENTS QUI BALISENT SON CADRE D'INTERVENTION ET SES ACTIONS

Le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche a articulé au cours des cinq dernières années ses actions en fonction des quatre grandes préoccupations qui caractérisent la mission de l'État dans le domaine du loisir et de la faune, à savoir:

- la définition et l'application d'une politique d'ensemble;
- la démocratisation de l'accès au loisir;
- la poursuite de certains objectifs nationaux;
- la coordination des divers intervenants.

Le présent chapitre esquisse ces grandes préoccupations, illustrées de quelques exemples, sur lesquelles prennent appui les politiques, les stratégies et les programmes d'intervention du Ministère.

4.1 La définition et l'application d'une politique d'ensemble

Sous l'angle du citoyen

La promotion auprès du citoyen de la "prise en charge" de son loisir s'est réalisée notamment par:

1) la mise en place du programme national de soutien aux activités de loisir municipal qui incite les municipalités à se doter de mécanismes formels de consultation;

2) la consolidation d'une politique d'accessibilité du territoire qui confie à des groupes de citoyens la gestion de zones d'exploitation contrôlée (ZEC);

3) le soutien apporté aux citoyens et citoyennes désireux de s'associer au sein d'organismes volontaires voués au développement d'aspects particuliers du loisir...

Sous l'angle de la municipalité

Le soutien aux municipalités dans leurs responsabilités est démontré par:

1) un appui financier destiné au développement et à la coordination d'activités de loisir ainsi qu'à l'aménagement d'équipements sur leurs territoires;

2) un appui technique apporté par la publication de guides, la mise en place d'une banque informatisée de données sur le loisir au niveau local...

Sous l'angle de l'État

La mise en oeuvre de la politique gouvernementale du loisir s'est réalisée sur la base de l'analyse et de l'évaluation des besoins. À titre d'exemples, mentionnons l'évaluation de l'intervention gouvernementale en matière de réserves fauniques; la formulation d'une politique sur les parcs; l'adaptation et la mise à jour de la législation sur la conservation et la protection de la faune; la consultation au niveau du loisir touristique qui a conduit à l'expérimentation de la formule Villages-Vacances-Familles (V.V.F.); la révision des

politiques relatives aux camps, aux bases et aux auberges; l'articulation d'une politique de l'élite sportive en collaboration avec les organismes concernés ; la réalisation d'études sur l'impact économique des divers secteurs du loisir et de la faune; et enfin, la réévaluation de la politique gouvernementale du loisir en fonction des besoins de ses clientèles grâce à la tenue d'une Conférence nationale du loisir...

Sous l'angle des organismes partenaires

L'appui et le support accordés aux organismes partenaires se sont concrétisés particulièrement par la politique de reconnaissance et de financement des organismes nationaux et des conseils régionaux de loisirs. Ces politiques ont pour effet d'assurer la cohérence entre les interventions de ces organismes et les objectifs du Ministère. Ainsi, ces organismes volontaires bénéficient d'un soutien financier et technique, compte tenu de la reconnaissance de leur expertise et de la résonnance sociale de leur intervention dans le domaine du loisir.

4.2 La démocratisation de l'accès au loisir

Sous l'angle du citoyen

Le Ministère veut s'assurer que chaque citoyen puisse bénéficier d'un éventail d'activités et

de services. Ainsi, en plus d'établir des plans d'intervention sectoriels, a-t-il développé des stratégies adaptées aux clientèles particulières: les femmes, les jeunes, les personnes handicapées, les personnes âgées, les communautés culturelles, les autochtones... Plus récemment et pour tenir compte des besoins spécifiques de cette clientèle, il s'est doté d'une Direction des programmes à la jeunesse.

Sous l'angle de la municipalité

La répartition équitable des ressources disponibles pour les municipalités du Québec s'est effectuée en prenant en considération des variables objectives, notamment pour le soutien aux activités, l'aménagement d'équipements et d'espaces naturels. Ainsi, le programme national de soutien aux activités de loisir municipal prend en compte la richesse relative et la taille des municipalités afin d'établir le niveau de financement. Le programme national d'implantation d'équipements de loisir prendra en considération le niveau de développement des équipements de chaque territoire...

Sous l'angle de l'État

Le loisir devient une réalité pour tous sans discrimination à l'égard des disparités régionales, des différences économiques et culturelles. C'est pourquoi le Ministère a développé des critères objectifs de répartition

des ressources, tels le programme national de soutien aux activités de loisir municipal, le programme national d'implantation d'équipements de loisir, les programmes d'intervention en vue d'assurer une plus grande ouverture des territoires publics.

Il existe une diversité d'activités et de services pour les différents secteurs. Aussi, le Ministère a-t-il mis en oeuvre la politique des parcs urbains, du ski alpin, du loisir scientifique...

La répartition des temps sociaux constitue également une cible à l'égard de laquelle le Ministère entend soutenir des réflexions des partenaires en vue d'améliorer les conditions susceptibles d'assurer aux citoyens une meilleure "QUALITÉ DE VIE".

Sous l'angle des organismes partenaires

Afin de rendre accessible à l'ensemble de la population l'expertise des nombreux organismes nationaux, le Ministère a développé sa politique de reconnaissance et de financement dans le but d'avoir pour effet d'inciter les organismes nationaux à élargir le bassin de population visé par leurs activités.

4.3 La poursuite des objectifs nationaux

Sous l'angle de l'État

Compte tenu des grands objectifs nationaux, le Ministère intervient dans des domaines qui débordent le champ d'action des pouvoirs locaux. C'est ainsi qu'il tente de transformer des habitudes passives de consommation en attitudes de participation dynamique dans le but d'améliorer notamment la santé physique de la population. Référons-nous, à titre d'exemples, aux interventions du programme Kino-Québec, au soutien financier à l'expérimentation de nouvelles formes de loisir, à la tenue des Jeux du Québec, aussi bien qu'à l'articulation d'une politique à l'égard de manifestations et de fêtes populaires.

Le Ministère travaille également à la promotion et au soutien de projets de loisir touristique, lesquels permettent aux citoyens de découvrir les richesses de loisir potentiel que recèle l'environnement québécois et d'exploiter, de la façon la plus adéquate, les multiples formes de loisir qui épousent la géographie des régions du Québec.

Mentionnons, à titre d'exemples, la mise en place d'actions en matière de loisir touristique qui vise à compléter les programmes d'intervention: le développement d'une infrastructure d'hébergement adaptée aux besoins et

aux possibilités financières des diverses clientèles; l'aménagement de sites de plein air, tels parcs nationaux, parcs régionaux, aires de camping...

Le Ministère assure la sécurité des participants dans la pratique de certains sports à risque et développe une élite sportive qui représente le Québec sur la scène canadienne et internationale. Relativement à ces dimensions, le Ministère a créé la Régie de la sécurité dans les sports et a soutenu la mise en place de la Société des sports du Québec.

Par ailleur, depuis peu le Ministère gère un nouveau programme à l'intention des jeunes, le programme Jeunes volontaires, qui vise à soutenir financièrement les initiatives des jeunes, lorsqu'ils s'engagent dans des projets leur permettant d'acquérir une formation de nature à favoriser leur développement personnel social et professionnel et leur offrant les possibilités de s'insérer ou de se réinsérer socialement dans leur milieu.

Enfin, le Ministère porte une attention particulière au fait que la population soit sensibilisée à la richesse et à la variété de son patrimoine faunique ainsi qu'à la nécessité de sa sauvegarde. De plus, il vise à accroître l'accessibilité des territoires publics à des fins notamment d'activités récréatives de plein air.

4.4 La coordination des divers intervenants

Au plan interministériel, le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche a la responsabilité de veiller à l'harmonisation de l'action des divers ministères ayant des incidences en matière de loisir et de conservation de la faune. À titre d'exemples, mentionnons le Comité interministériel permanent sur la concertation scolaire-municipale; les échanges interministériels afin d'élaborer une politique d'intervention gouvernementale en matière d'implantation d'infrastructure utile au loisir; les politiques de développement du ski alpin; les stratégies concertées en vue de la conservation des habitats fauniques, de l'élaboration du plan de pêche en eau douce et des espèces anadromes et catadromes, de règles d'exploitation des oiseaux migrateurs, dans le cadre de la Convention internationale, et de l'aménagement des parcs urbains.

De plus, le Ministère doit assurer la complémentarité des rôles et l'harmonisation des interventions de ses partenaires nationaux, régionaux et locaux. C'est ainsi qu'il a élaboré une politique de reconnaissance et de soutien des organismes nationaux dont l'un des objectifs est d'assurer l'accessibilité de leurs services aux municipalités et à l'ensemble de la population. Au niveau national, il a contribué à la mise en place d'un organisme de regroupement qui a, notamment, la responsabilité d'assurer la représentation de ses membres sur des sujets d'intérêt commun. Au

niveau régional, il a recadré l'intervention des conseils régionaux de loisirs de façon à ce qu'ils apportent plus particulièrement leurs supports techniques et professionnels aux municipalités de petite taille. Enfin, au niveau local, il a confirmé la maîtrise d'oeuvre municipale pour s'assurer d'une concertation des intervenants sur le territoire des municipalités en vue d'une meilleure utilisation des ressources humaines, physiques et financières au profit des citoyens et des citoyennes.

CONCLUSION

Le présent cadre d'intervention identifie les deux missions que le Ministère doit assumer en regard du mandat qui lui a été confié par l'État, à savoir: le loisir et la faune. De plus, il inscrit ces deux missions en fonction de la préoccupation de "QUALITÉ DE VIE".

Aussi, ce cadre d'intervention devient-il la pierre angulaire du Ministère puisqu'il situe les actions réalisées depuis sa création et balise le cadre dans lequel s'inscriront ses interventions futures.